

過疎地域における基礎的データ分析と今後の振興方策に関する調査 ～ 概要 ～

I. 調査の趣旨及び目的

本調査は、自立促進法が平成22年3月末で失効することを見据え、過疎対策上の残された課題を整理するとともに、様々な角度から過疎地域等の置かれている状況等を分析することを中心として、これからの過疎地域振興の意義や理念及び今後の過疎地域における支援のあり方や過疎対策の基本的な方向等について、研究会の議論をふまえながら検討・整理したものである。

II. 調査結果の概要

1. 過疎地域の特性等に関するデータ分析（本編 第1章）

(1) 過疎地域における人口動向の将来予測

今後の過疎地域の人口は全国に比してさらに減少が加速するとみられ、向こう15年間で過去30年間の減少幅に匹敵する急激な人口減少が予見される上、平成17年国勢調査時点で既に全国より10ポイント上回っている高齢化の状況を見ても、平成37年には40%を超えるなど、全国に比して急激な高齢化をたどることが推測される。過疎地域にあっては人口減少・高齢化の速度はより急速であり、今後第一次過疎現象に次ぐ急激な人口減が予見される。

(2) 過疎地域を取り巻く現状や残された課題

過疎地域の世帯構成をみると、「夫婦のみ世帯」や「多世代世帯」、「夫婦と親世帯」などが全国や非過疎地域に比べて多く、「高齢単身世帯」も1割以上を占めており、高齢世帯のこれからの住まい方が課題となることが予見される。

一方で労働力の状況を見ると、過疎地域の労働力人口は全国より高齢化が進んでおり、若年層での失業率が高く、特に働き始める年代に対する雇用の受け皿が不足していることが示唆される。

産業構造の転換は近年落ち着きを見せているが、農業の生産性は相対的に低く、所得に係る指標からみても、過疎地域と非過疎地域とで明らかに格差が生じていることが見て取れる。

こうしたことから、過疎地域では、高齢者の労働力人口割合が高く、特に第一次産業の担い手の高齢化が顕著であることから、若年者の雇用の場づくりや生産性の向上等により、非過疎地域との所得格差を解消していくことが課題となっている。

(3) 過疎地域と都市との共生・互恵関係

過疎地域は、豊かな森林資源によって二酸化炭素を吸収しており、環境面で果たす役割・貢献は大きい。また、過疎地域は、米や生鮮食料品、生活用水、電力等を都市部に供給している一方で、都市部で排出された廃棄物の多くは地方で最終処分されており、過疎地域は都市部の生活を支えているといえる。

さらに、棚田や歴史的な町並み、有形無形の文化財等の多くは過疎地域に賦存しており、こうした豊かな文化的景観・資産は都市生活では得られないアメニティとして多くの都市住民に安らぎを与えるとともに、世界遺産登録などにより国際的にも高く評価されている。

こうした点から、過疎地域は環境保全や歴史・文化の継承など、多くの公益的機能を有しており、また水や食料の供給など多くの面で都市部の安全・安心な暮らしを支えているといえる。

(4) 広域的観点からの過疎地域と地方都市を取り巻く現状

全国の3分の2の広域圏では母都市のDID地区人口が減少しており、特に広域圏の全域が過疎地域である場合に母都市中心部の人口減少傾向がより顕著にみられる。

広域圏全体で財政力指数を試算すると、全域が過疎地域である広域圏では平均0.29と、過疎地域の平均に近い低水準となり、全域が非過疎である広域圏(0.76)との開きは大きく、過疎地域は広域的に捉えても財政基盤が脆弱であることが分かる。こうした厳しい圏域は特に県境や山間部など地形的制約が大きい地域にみられる。

こうしたことから、特に過疎地域を多く含む広域圏において地方都市の吸引力・活力が低下しており、過疎地域を高次かつ専門的に支えることが期待される地方都市にあっても、その疲弊は顕著にみられる。

(5) 各種指標の組み合わせにみる過疎地域の多様化

財政力が弱い市町村は人口密度や一人あたり所得も低く、低密度分散居住による財政負担の大きさがうかがえる。他方、財政力指数と社会基盤整備水準や医療・福祉サービス水準に係る指標をクロスすると、必ずしも財政力が弱い市町村が整備水準も低いとは限らない。

都市との近接性と医師の確保状況をクロスすると、都市に近い過疎関係市町村の方が人口当たり医師数は少なく、近接する都市の高次機能に依存している実態がうかがえる。

基盤整備水準と財政力との間に必ずしも相関は見られなかったことは、むしろこうした財政力の弱い市町村における生活環境の整備に係るこれまでの過疎対策上の取組の成果として捉えることもできる。

2. 過疎地域の今後のあり方に関する市町村アンケート調査（本編 第2章）

(1) 調査概要

過疎地域において都市との連携により取り組んでいる対策の内容や今後連携が必要となっている分野、あるいは合併に伴うコミュニティ対策上の問題点やこれまでのコミュニティ対策の実態と成果・効果、今後の課題等を把握することを目的として、過疎関係市町村に対してアンケート調査を実施した。(回収率100%)

(2) 調査結果

① 地方都市との連携状況や連携が必要となる分野等について

近隣の地方都市と連携して課題解決や相互発展を図っている市町村は約3割あり、具体的には「交通の整備」や「医療の確保」、「各種産業の振興」、「交流・定住の促進」などが多く取り組まれている。

また約6割の過疎地域が、過疎対策推進上、地方都市との連携による取組を必要としており、特に「医療の確保」や「交通の整備」「交流・定住の促進」「各種産業の振興」等での連携が必要とされている。

地方都市との連携上の問題・課題としては、全体では「連携先の都市に財政面・人材面で十分な余裕がない」点が突出して高い割合となっている。

② 小規模コミュニティの維持や地域自治力の強化に係る実態と課題について

33条1項・2項市町村の8割近くが、市町村内の都市的地域と周辺部との間での格差・問題があるとしており、具体的には、「ハード施設やインフラの整備・維持管理」や「医療・福祉サービスや教育環境」「集落や地域コミュニティの機能や活動の維持状況」が問題として多くから挙げられている。

また、約6割が集落などの地域コミュニティの維持に関する問題が生じているとしており、具体的には、「伝統文化・行事の継承」や「農地の保全・管理」、「道路・水路の管理等」等が挙げられている。

地域自治力の強化に向けて、国に対しては、主体的な自治活動に対する財政支援や制度の弾力的な運用等が、また都道府県には専門的人材の派遣や研修の開催等の人的支援が特に求められている。

③これまでのコミュニティ再編の取組について

約2割の市町村では近年何らかのコミュニティ再編を実施しており、「行政的再編」が約6割、「機能的再編」が約2割であった。また空間的再編はダム事業を中心に6市町村から事例が得られた。

今後、維持・存続が危ぶまれる集落に対して必要と考える対策・方策としては、「日常生活を支えるための各種対策の推進」や「UJIターンの促進などの定住促進対策」、「集落住民の暮らしやニーズに目配りできる行政側の体制の充実」等が必要と考えられている。

また、こうした対策を市町村として講じていくにあたり、国には、新たな過疎法による過疎対策の継続や次期過疎法における要件緩和等が、また都道府県には、制度・財政面での支援や、周辺部の末端集落の生活を支える各種事業・サービスへの支援が求められている。

3. 過疎地域における都市との連携等に関する事例調査（本編 第3章）

(1) 調査概要

近接する地方都市との連携により過疎対策の充実を図っている市町村や、いわゆる「周辺地」化への対策を講じている市町村など、特徴的な取組を行っている市町村に対して、事例調査（ヒアリング調査）を実施した。対象地域と調査の視点は以下のとおりである。

調査の主な視点	調査対象地域
近接する地方都市との連携による過疎対策の充実	北海道奈井江町・大分県九重町
合併に伴う過疎区域の『周辺地』化や格差是正への配慮	長野県木曾町
地域自治力の強化に向けた集落（コミュニティ）対策	新潟県上越市
小規模自治体における過疎対策上の現状・課題	長野県清内路村

(2) 調査結果

①近接する地方都市との連携による過疎対策の充実（奈井江町、九重町、清内路村）

地理的制約の大きい過疎地域において重要な課題となっている情報通信・医療の各分野について、近接する都市との連携により充実を図っている例が見られる。

②合併に伴う過疎区域の『周辺地』化や格差是正への配慮（木曾町、上越市）

周辺部の集落での生活を支えるための交通アクセスが確保されている例もみられるが、こうした地域独自のサービスの担い手となる住民組織の育成も課題となっている。

③地域自治力の強化に向けた集落（コミュニティ）対策（木曾町、九重町、上越市、清内路村）

民生委員等による見守りや小地域ネットワーク活動、CATVを活用した見守りシステムの設置など、地域に応じたきめ細かい目配りが行われているほか、合併特例法や条例等に基づく自治組織の設立によってコミュニティの強化が図られており、こうした自治組織での新しい意思決定や組織運営のあり方、地域全体での活動のあり方等についての住民理解が重要となっている。

特に小規模市町村では、集落内の世帯数の減少等に伴い集落運営のための財源確保が難しくなることから、今後のコミュニティ活動等の維持が危惧されているが、一方で、中心市街地の活性化など住民が主体となった地域活性化の取組に行政が支援している例もみられる。

④小規模自治体における過疎対策上の現状・課題（清内路村）

特に小規模市町村では、隣接する非過疎地域との連携により教育や医療等の課題解決を図っているほか、住民が主体となった活動とも連携を図り、各種行政サービスの維持が図られている。

4. 今後の過疎対策に関する議論（本編 第4章）

(1) これからの過疎対策の意義や必要性について

過疎地域を取り巻く時代潮流と其中で過疎地域に期待された、あるいは求められた役割と、各時代における過疎地域振興の理念や過疎対策の意義・必要性を整理した上で、今日の過疎地域を取り巻く現状と課題を整理すると、大きく以下の4点が挙げられる。

①人口動向の現状とそれに伴う課題

- ・今後過疎地域では第一次過疎現象に次ぐ急激な人口減が予見され、さらに高齢化率は既に3割を超え、全国との差も拡大する一方であり、地域の担い手不足や地域活力の低下、地域コミュニティの崩壊の危機に瀕しているところも出現している
- ・他方、長期に亘る人口減少傾向の中で過疎地域が取り組んできた地域づくりのノウハウや地域資源の管理に係る「わざ(業・技)」が各地で必要とされている
- ・人口総数が減少する中、自然志向の高まりやライフスタイルの多様化等に伴い、都市と農山漁村の交流が活発化、こうした流れを過疎対策においてどのように取り込んでいけるかが課題となっている

②地域産業（社会・経済・流通）を取り巻く現状とそれに伴う課題

- ・過疎地域の基幹産業であった農林水産業は担い手が不足、農林水産業や建設業等の産業構造は弱体化しており、中心街区においても商業機能の衰退が見られる
- ・一方、農林水産物の高付加価値化など革新的な取組によって地域産業の活性化を図っている地域もみられ、地域の創意工夫による新産業の育成や地場産業の再生の仕組みが求められている
- ・近年の情報通信技術の革新は、都市と農山村の交流を促進する媒体として交流産業の拡大にも寄与している一方、事業採算性の側面から過疎地域では情報通信基盤の整備が遅れており、若者の定住、企業進出、観光・交流事業の発展等の抑制原因にもなっている

③地域社会や生活環境の現状とそれに伴う課題

- ・UIターンや二地域居住など人口流動が活発化するとともに、地域社会の担い手も大きく変容しつつある
- ・一方、地形的条件の厳しい集落を中心に集落機能の低下が顕著に見られるほか、周辺部にも増して高齢化や過疎化が進行する中心集落・中心街区も出現している
- ・集落の衰退・消滅は、資源管理や国土保全上も大きな問題であり、土地利用秩序の見直しや再編、新たな資源管理・保全手法の導入など将来を見通した集落整備が課題となっている
- ・「住み方」に関わる条件が整わないために生活が維持できない地域も出現しつつあり、医師不足の問題をはじめ情報格差、生活交通の確保など、新たな課題も顕在化しつつある

④市町村行政を取り巻く現状とそれに伴う課題

- ・市町村合併が進展した結果、過疎地域の態様は著しく多様化したのが、依然として過疎関係市町村の財政事情は厳しく、人口1万人未満の小規模自治体が未だ約半数を占める
- ・合併に伴い自治体内に内在化した格差への対応や、あるいは未合併団体と合併団体との間の格差への対応は、過疎地域のみならず、過疎地域を包含する広域圏においても課題として顕在化している
- ・また今後は社会資本の維持・更新についても自治体財政において大きな行政課題となっている

こうした過疎地域を取り巻く現状と課題をふまえた上で、今後国として過疎地域の振興を継続的に図ることの意義・必要性について、各委員の主な意見等を整理すると、主に、①時代に即したナショナル・ミニマムの確保、②少ない人口で国土を管理する知恵やわざの伝承、③都市部の安心・安全な暮らしをも支える役割、④我が国固有のアイデンティティを国際的に発信する役割、⑤非都市的空間としての新しい生活や文化を実現していく場、の5点が挙げられる。

(2)これからの過疎地域振興の理念

過疎対策の意義・必要性をふまえて、今後の過疎地域振興の理念について各委員より示された主な意見等を整理すると、以下のとおりである。

①「わざ」と知恵の継承による持続可能な地域社会の形成

- ・「少ない人口で広い国土を管理するための豊かなわざと知恵を備えた地域」として過疎地域を捉え、効率性ばかりが追い求められる都市的な価値観と対極にある価値を過疎地域に見出し、豊かな人間性や古来からの暮らしの知恵をよみがえらせることは大きな意義がある。
- ・したがって、これからの過疎地域は、人と人との豊かなつながりのある温かな地域社会に残された知恵とわざを活かして、持続可能な新しい地域社会の形成を目指していくべきである。

②都市との共生・互恵関係に基づいた「美しく風格ある国土」の形成

- ・過疎地域に象徴される農山村景観は、都市景観とあいまって我が国固有の美しい景観やアイデンティティを形成していること、また、過疎地域は多くの面で都市部の安全・安心な生活をも支えていることを積極的に評価し、都市との相互補完・協調関係を一層高めながら、過疎地域において自然に対する適切な働きかけを維持していくことにより、国土を支える場として過疎地域の振興を図り、我が国固有の景観の「美しさ」を維持・形成し、次代に継承していくことが重要である。
- ・さらに、食糧、水資源、エネルギー、大気(CO2吸収源)の多くが過疎地域において供給されていることを考慮すれば、我が国が環境対策において一国の責を担っていく上でも、過疎地域が地域社会として維持されていることの意義は極めて大きい。
- ・地球規模で進行する環境問題に対して国家的責務を果たしていくためにも、利便性を追求する都市型生活を見直すと同時に、その対極にある価値、すなわち自然との関わりに根ざした過疎地域における生活を再評価し、非都市的の空間として望ましい状態で維持していくべきである。

③新たなコミュニティ形成による地域運営の展開

- ・総数としては減少した人口が地域間を活発に流動し、多様な主体間のネットワークを構築することにより、国土や地域を支える新たな地域運営システムの構築が可能になる。
- ・今後は、従来からの地縁的コミュニティの範囲や担い手を拡大させるとともに役割や機能を発展させ、多様な主体の積極的な参画と有機的な結びつきの構築を促し、求心力をもった新たな地域コミュニティの形成に努め、新たな地域運営主体の育成とその拡がりを推進する必要がある。
- ・このような地域運営の仕組みを構築していくことによって、地域の新たな産業興しや暮らしの安心・安全を支える環境づくりを進め、地域の最適状態(ローカルオプティマム)を自己決定できる自立的(自律的)な地域社会の実現を目指すことが望ましい。

④内発型産業の育成による地域経済の活性化

- ・市場経済原理が働きにくい過疎地域にあっては、資源をその特質から見直し、付加価値の高い新しい製品やサービスを創造することにより、地域経済の体質強化や活性化を図ることが重要であり、地域の資源である人やわざ、知恵、土地資源等を有機的に結びつけていくことにより、地域に密着した過疎地域ならではのビジネスモデルを追求することができる。
- ・また、優れた自然環境や食文化等の個性ある地域資源を活かし、各種産業の連携や複合化等により差別化や高付加価値化を図るとともに、このような地域産業のイノベーションを生み出しやすい環境を、地方都市との連携もふまえながら地域の中で整備していく必要がある。
- ・さらに、地産地消の推進やコミュニティビジネスの開発などのスモールビジネスの創出に取り組み、移出の増大や域内需要の循環を図りながら、厚みと拡がりのある産業構造を構築していくべきである。

(3)これからの過疎対策の方向性を検討する際の考え方について(各委員の主な意見の整理)

これからの過疎対策の支援のあり方

- ・これまでの過疎対策を通じて、過疎地域において自然との関わりに根ざした地域社会が維持され、都市部も含めた我が国全体の安心・安全を支えていることをふまえれば、総合的な地域政策として過疎対策を引き続き存続させていく必要がある。
- ・このような総合的な制度体系に基づく対策については、第一義的には市町村行政が主体となり、都道府県や国が支援を行うことが有効であるが、広域化した市町村にあつては、地域内の格差に配慮して重点的に各種整備が必要となる地区に対して積極的に支援していく必要がある。
- ・あわせて、都市機能の集積によって過疎地域の条件不利性を克服するという広域的な観点からみれば、過疎地域を含む圏域全体の広域的な計画を策定し、重点的な支援を行うなどの配慮も別途求められる。
- ・格差の大きい基盤整備事業に対する財政的な支援のほか、今後は人材の育成・確保や公共交通の確保など継続的に必要となる公共的投資(ソフト対策)の分野においても支援を検討していく必要がある。
- ・さらに近年、過疎地域を中心に問題となっている山間集落の衰退や消滅については、国土保全の観点はもとより、実態として超高齢化地区であつて通常的生活サービスでは支障が生ずる恐れもあることから、市町村行政がきめ細かく地域に目配りし、住民の生活ニーズを適切に把握して対策を講じる等の対応が必要であり、そのための支援も必要と考えられる。

これからの過疎対策の基本的な方向

①産業の複合化等を通じた地域経済の再構築

- ・第一次産業については、生産から加工、流通・販売までの一体化による複合化・高付加価値化を図るとともに、交流拠点等を活かし、都市との互恵関係に立脚した流通・販売チャンネルを構築するなど、交流産業と連携して市場の開拓を進めることが重要
- ・地域産業の複合化や高付加価値化に際して不足する人材や情報については、都道府県研究機関や地元の大学、高等学校等との連携も図り、その知的集積を活用して研究開発に取り組むことも有効
- ・また、ICTを活用した起業・創業に対する立上げや初動期に要する資金の確保に際しても、行政のみならず地域金融機関との連携や支援も含め中長期的な観点から配慮していくことが必要

②都市との連携や住民生活を支える交通体系の整備

- ・道路整備については、都市機能の集積を活かしながら過疎地域の発展を目指していく上で、引き続き重要な課題の一つであり、地域の実情に即した生活交通体系のあり方について検討・協議を行い、整備を図ることが重要
- ・幹線的な地域間交通については、広域的な公共交通ネットワークの分断を防ぐという観点から、都道府県が調整と支援の側面から果たす役割は大きい
- ・近年では、医療や福祉、通学など住民生活を支える日常の「足」の確保も大きな課題であり、地域に適合した生活交通手段の導入を図るとともに、さらなる規制緩和のあり方や、公共交通に依存せず住民の本源的な需要を満たすサービスの提供方法も含め、一層の弾力性をもって生活交通を支えていくような生活交通対策の検討が必要

③情報化社会に相応しい情報通信体系の整備・利活用

- ・情報通信体系は多分野に亘って地域活性化や公共サービスの充実など課題を解決する共通インフラであるため、今後の過疎対策の一つの大きな柱として、国が中心となり積極的に格差解消を図ることが必要
- ・国の支援のもと過疎地域における公共ネットワークの整備を進め、行政サービスの効率化や利便性の向上を図るとともに、都道府県の協力を得ながら IT 人材の育成や確保を図りながら、一層の地域情報化の推進により過疎地域にふさわしい情報化モデルを構築・普及していくことが必要

- ・なお医療や福祉分野等の面では、基盤整備のみならず、医療情報システムや高齢者の見守りシステムの構築等についても、都道府県あるいは市町村の取組を支援していくことが必要

④過疎地域ならではの住まい方を支える生活環境の整備

- ・多様な住まい方の実現の場として、医療や教育などの最も基本的な生活条件は確保される必要があり、ナショナル・ミニマムの確保の観点からも積極的な対策を講じていくことが必要
- ・特に地域医療については、定住促進に向けても重要なテーマであるため、都道府県の支援も得ながら医療従事者の確保を図るとともに、広域的な救急医療体制の整備を図ることが重要
- ・将来的にはITを活用した遠隔医療をはじめ、医療情報を管理・共有して過疎地域における医療の質を向上していく仕組みを目指すべきであり、そのための環境整備と支援の検討が必要
- ・教育分野では、遠距離通学の負担軽減のための交通対策や経済的な支援策等の充実、廃校後の学校施設の利活用促進や有効活用方策の検討が必要
- ・空き家等の既存ストックについても有効利用や所有の流動化を促進する仕組みとそのため支援が必要
- ・ITを活用した高齢者の見守りシステムや地域での目配り体制の構築、季節的に安心して居住できる施設環境の整備、弾力的な福祉輸送のあり方の検討等も重要

⑤地域自治力の強化と多様な担い手の知恵や力を活かした地域社会の形成

- ・山間集落における国土の保全を損なわない計画的なコミュニティの再編とあわせて、周辺集落を支える中心街区においても機能の再編や集積、土地利用の見直し等を図る必要があり、そのための住民の学びの場づくりや人材の育成・派遣について、積極的に支援していくことが必要
- ・さらに、時代潮流をふまえ、従来の地域コミュニティに加え、Iターン者やNPOなど多様な主体の協働により地域の自治力を高める施策を推進し、きめ細かい地域づくりを展開することが重要
- ・市町村は、基本的な生活サービスの提供主体としてその責務を果たすばかりでなく、多様な主体を補完的・側面的に支援しながら新しい地域社会の運営システムを形成していく必要があり、周辺地域に対して意識的に「目配り」をしながら、自律的かつ主体的な地域運営を行えるコミュニティの育成を支援することにより、様々なセクターの知恵や力を結集し、地域力の向上とその発展を促していくことが重要

⑥地方都市機能の充実と連携による魅力ある圏域づくり

- ・住民の生活圏域が広域化する中、各都市機能が集積する地方都市は、その後背部の過疎地域の生活環境をより高次かつ専門的に支えていることをふまえると、今後の過疎地域の振興に向けては、市町村単位での格差是正という観点のみならず、一定程度の圏域単位で総合的な対策を講じていく視点も重要
- ・地方都市における一定の都市機能の集積・発展が周辺地域に様々な波及効果をもたらすことを考慮すれば、過疎地域を支える地方都市の振興や活性化についても別途検討が必要

⑦新しい地域像を創造していくための地域間交流の促進

- ・都市との交流促進を通じて、都市部を支える過疎地域の意義について国民的理解を醸成し、過疎地域における新たなライフスタイルやワークスタイルの創出と、地域社会としての機能の強化を図ることが重要
- ・このような地域間交流の活発化には、その地域ならではの人やわざ、知恵などを交流資源として発掘・再評価し、規模は小さくても継続的な交流活動の素材として活用していく現場での仕組みづくりが重要
- ・資源の集積性が低い地域で、近隣市町村との連携により交流資源を広域的に活用することも有効であり、また合併市町村にあっては、域内の狭義の地域間交流の展開も一体的な地域振興を図る上で有意義
- ・さらに、少ない人口が活発に流動する(流動できる)ための条件整備を図ることも重要であり、情報の受発信を支えるIT環境の整備や円滑な移動のためのモビリティの確保は必須条件
- ・地域での人と人のつながり、知恵やわざの交流をベースとし、さらにそれを新しい地域運営の仕組みの中に取り組み込みながら、地域外に向けて再構成していく交流プログラムの開発やそのため支援が必要